La Découverte

Les entreprises communautaires nord-américaines, un tiers secteur logement

Marie-Hélène Bacqué

Dans Mouvements 2002/1 (n°19), pages 68 à 74
Éditions La Découverte

ISSN 1291-6412
ISBN 2-7071-3641-7
DOI 10.3917/mouv.019.0068

Article disponible en ligne à l'adresse
https://www.cairn.info/revue-mouvements-2002-1-page-68.htm

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.
La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© La Découverte | Téléchargé le 29/05/2024 sur www.cairn.info (IP: 105.156.2.40)

CAIRN.INFO
Chercher, repérer, avancer.

Les entreprises communautaires nord-américaines, un tiers secteur logement

La Découverte | *Mouvements*

2002/1 - no19

pages 68 à 74

ISSN 1291-6412

Article disponible en ligne à l'adresse:

http://www.cairn.info/revue-mouvements-2002-1-page-68.htm

Pour citer cet article :

"Les entreprises communautaires nord-américaines, un tiers secteur logement", *Mouvements*, 2002/1 no19, p. 68-74.

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© La Découverte | Téléchargé le 29/05/2024 sur www.cairn.info (IP: 105.156.2.40)

Les entreprises communautaires nord-américaines, un tiers secteur logement

Par Marie-Hélène Bacqué

Les *Community development corporations* (CDC), entreprises communautaires, sont des acteurs à part entière dans le développement et la gestion des quartiers populaires nord-américains. Ces structures, créées par des habitants à l'échelle locale ont des objets, des formes de fonctionnement et une légitimité très divers, mais elles ont en commun de favoriser la participation et la représentation des habitants dans les quartiers où elles sont implantées. Leur activité, tout particulièrement dans le domaine du logement, représente une forme d'intervention de la société civile dans un champ relevant classiquement du marché, ou, pour la construction sociale, de l'État. Elles constituent ainsi un véritable tiers secteur.

Le directeur d'une CDC bostonienne en donne la définition suivante : « Nous sommes comme un gouvernement local. Nous n'avons pas de force de police, nous ne levons pas de taxes, mais nous fournissons des logements que nous entretenons, nous nettoyons les rues en face de nos immeubles, nous créons des emplois, nous impulsons l'activité économique […] Dans un sens nous sommes un intermédiaire entre l'individu et le système, que ce soit le gouvernement ou le secteur privé ou les institutions du tiers secteur. Nous sommes une forme de connexion entre l'individu et l'État, et en un sens, l'économie. »

Cette expérience apparaît intéressante à analyser pour son caractère dynamique et innovant, pour la démarche « par le bas » qui y est promue, pour la capacité décisionnelle et gestionnaire de ces entreprises, autant de caractéristiques qui en font la spécificité au regard des associations françaises souvent initiées et encadrées par la puissance publique. Elle soulève cependant un certain nombre de questions comme alternative aux services publics et dans leur dynamique de croissance.

● Entre public et privé

Ces associations communautaires nord-américaines relèvent d'une tradition ancienne d'initiative et de démocratie locale qui remonte aux *settlement houses* de la fin du XIXe siècle[1]. Elles se sont créées sous leur forme

1. Centres d'œuvre sociale créés dans les quartiers pauvres à l'initiative de réformateurs sociaux qui proposent une série de services et tentent d'instaurer des formes d'entraide à l'échelle du quartier et de la *community*.

© La Découverte | Téléchargé le 29/05/2024 sur www.cairn.info (IP: 105.156.2.40)

actuelle dans le contexte des politiques de « guerre contre la pauvreté » conduites par l'État fédéral dans les années soixante[2] qui ont appuyé la structuration d'un tiers secteur communautaire. Différentes mesures législatives importantes ont favorisé ce renouvellement dans les années soixante-dix, en particulier le *Community développement grant*, qui renforce le poids des organisations de quartier et le *Community reinvestment act* qui impose aux banques de réinvestir sur place une partie de l'épargne qu'elles collectent dans les quartiers populaires. Le mouvement communautaire, ainsi appuyé par les politiques publiques, et bénéficiant de fonds privés, est à cette époque porté par les mouvements sociaux urbains qui se développent dans un contexte national de prise de conscience de la question raciale et de remise en cause de la bureaucratie. Dans beaucoup de quartiers dégradés ou en proie à des opérations de rénovation urbaine, il constitue un prolongement opérationnel à des mouvements de protestation et représente une voie de structuration des minorités, notamment la minorité noire, et de leur expression politique.

2. En 1965, l'administration Johnson expérimente le *National community action program*, qui finance directement les associations sans passer par les échelons politiques locaux.

Les années quatre-vingt, années Reagan-Bush, sont marquées par le désengagement fédéral des politiques économiques, urbaines, sociales et du logement et par un transfert des charges en direction des municipalités et des États. Les interventions du secteur privé sont par contre très fortement encouragées par des dispositions législatives et des incitations fiscales. Dans ce contexte, les associations communautaires se tournent de plus en plus vers le secteur privé, alors que, la puissance publique se retirant, leur champ d'intervention s'accroît. Aussi, bien que les politiques républicaines et démocrates marquent une continuité dans leur soutien à ce tiers secteur, elles relèvent néanmoins de deux perspectives différentes. L'action des gouvernements démocrates liait de façon privilégiée ce tiers secteur à l'État et en faisait l'un des acteurs du développement urbain et de la gestion des quartiers, alors que les politiques républicaines, en déplaçant la gestion urbaine du champ politico-administratif vers le champ économique, poussent les associations communautaires vers le marché[3]. Dans un contexte de démantèlement du système social, le gouvernement Clinton ne s'écarte pas fondamentalement de ces dernières orientations. Il continue à appuyer l'activité communautaire et fait de sa vivacité une condition pour l'obtention de financements dans les territoires en difficulté sociale et économique. Ce déplacement du tiers secteur, d'abord adossé à la sphère publique puis poussé vers la sphère marchande, n'est pas sans incidence sur l'évolution de son activité.

3. C. Jacquier, *Les quartiers américains, rêve et cauchemar*, L'Harmattan, 1992.

● Entreprises communautaires, une tension permanente entre les deux termes

Ces entreprises communautaires ont chacune une histoire particulière liée notamment à leur dynamique de constitution. Elles partagent néanmoins certaines caractéristiques. Elles se sont en général créées sur l'initiative d'individus ou d'organisations, souvent cultuelles, sur la base d'un projet concret, celui d'enrayer la dégradation d'un quartier, de créer des emplois ou un service particulier. Les CDC sont animées par un esprit d'expérimentation sociale ici largement lié avec une démarche entrepreneuriale. Elles ne

© La Découverte | Téléchargé le 29/05/2024 sur www.cairn.info (IP: 105.156.2.40)

cherchent pas à s'inscrire dans un programme de financement proposé par des institutions ou à participer à la mise en œuvre d'une politique publique, mais plutôt à trouver, au coup par coup, des solutions à des problèmes concrets posés par les habitants d'un quartier. Ces entreprises émanent et restent inscrites dans un territoire de quartier et c'est ce qui leur donne leur légitimité. Elles fonctionnent sur des principes démocratiques. Leurs conseils d'administration, élus, sont composés d'habitants, de représentants associatifs locaux, de professionnels, d'acteurs économiques, de représentants de la municipalité. Elles sont en général très attentives à la représentation des différentes minorités dans leurs instances et on peut considérer qu'elles constituent l'une des seules formes de représentation des populations pauvres et des minorités dans les quartiers pauvres nord-américains. Quelques-unes fonctionnent sur la base d'une représentation ethnique. Pour la plupart, elles revendiquent une démarche d'*empowerment*, terme difficilement traduisible en français, qui indique un processus d'émancipation des individus ou des groupes, le développement de la capacité de chacun à se prendre en charge et à agir.

Les entreprises communautaires sont entraînées dans un mouvement de professionnalisation qui tend à les spécialiser et à les éloigner de leur fonction représentative.

Ces structures privées à but non lucratif sont agréées par l'administration locale pour recevoir des fonds émanant des collectivités locales, des fondations privées, des banques et des entreprises, qu'elles peuvent soit collecter directement, soit obtenir par le biais d'organisations intermédiaires. Ces dernières, véritables collecteurs de fonds, jouent un rôle d'assistance mais aussi d'encadrement parfois contraignant pour les associations. Les entreprises communautaires doivent faire appel à une diversité et à un nombre de financeurs croissants, ce qui conduit à une complexité de gestion, exige des compétences techniques et financières de plus en plus pointues et introduit une instabilité structurelle. Les bailleurs peuvent imposer des orientations et privilégient avant tout une efficacité opérationnelle. Le financement par projet rend difficile un travail sur le long terme et l'élaboration d'une approche stratégique. Les entreprises communautaires sont entraînées dans un mouvement de professionnalisation qui tend à les spécialiser et à les éloigner de leur fonction représentative. La logique de développement de l'entreprise pose des questions d'économie d'échelle difficilement compatibles avec celle, parfois restreinte, du quartier. Si la plupart des CDC restent de petites structures qui, pour celles qui ont une activité régulière et importante, emploient cinq à six salariés[4], ce sont des structures complexes au regard de leur taille. Elles possèdent souvent des filiales qui fonctionnent comme des entreprises classiques, essentiellement en tant que propriétaires et investisseurs. L'activité des CDC est ainsi prise dans une tension inhérente à leur histoire et à leur statut. Issues plus ou moins directement des mouvements sociaux urbains

4. A. VIDAL, *Rebuilding communities : a national study of urban community development corporations*, Community development research center, New school for social research, New York, 1992. Cette étude réalisée sur un échantillon de cent trente CDC évalue à 700 000 dollars leur revenu annuel moyen.

© La Découverte | Téléchargé le 29/05/2024 sur www.cairn.info (IP: 105.156.2.40)

et du mouvement des droits civiques, elles sont porteuses de valeurs de justice sociale et cherchent à défendre les intérêts des populations les plus désavantagées. Mais, dans le même temps, elles sont prises dans des logiques de développement et de production nécessaires à leur survie. Chacune d'entre elle négocie entre ces deux missions. Cette tension est particulièrement perceptible dans le domaine du logement, qui recouvre à la fois des fonctions de production et de service.

● Un acteur important dans la production du logement « social »

Le logement représente l'activité fondatrice de la plupart des CDC. Dans les années quatre-vingt, l'État fédéral, se désengageant de la production de logements sociaux, s'est appuyé sur les associations communautaires comme relais. Celles-ci y ont gagné une légitimité et un savoir-faire, et le logement est longtemps resté leur activité centrale. En 1990, les projets conduits par le secteur associatif utilisaient 16 % du total des fonds fédéraux, contre 37 % en 1995. En 1995, sur les 6,4 milliards de dollars distribués par le *Housing and urban department*, 2,4 ont été utilisés par les CDC et autres organisations à but non lucratif[5]. L'action du secteur communautaire est donc loin d'être marginale ; elle représente l'une des interventions majeures dans le champ du logement aidé et elle se développe de façon importante depuis une vingtaine d'années. Elle est cependant loin d'être suffisante pour permettre l'accès au logement des ménages précarisés ou appartenant aux minorités ethniques.

5. C. Walker et M. Weinheimer, *Community development in the 1990s*, Urban Institute, 1998.

Il faut rappeler que la construction publique, déjà embryonnaire, est quasiment abandonnée aux États-Unis. Lui ont succédé des dispositifs d'aides à la personne et de crédits d'impôts, *Low income housing tax credit* par lesquels le gouvernement fédéral négocie avec les promoteurs l'insertion dans leurs opérations de logements pour des ménages à bas revenus, afin de constituer un parc privé de logements accessibles, *affordable housing*[6]. Le logement privé constitue de loin le principal mode d'accès au logement pour les ménages à bas revenus, puisqu'il représente à lui seul 76 % du parc accessible aux plus démunis, loin devant les *public housing* qui ne constituent que 24 % de ce parc. Pour construire ou réhabiliter, les associations communautaires font principalement appel au crédit d'impôt. La constitution de ce patrimoine de logements au loyer contrôlé représente, dans certains quartiers en voie de valorisation, la seule protection des locataires face à un processus de gentrification et, dans des secteurs délaissés, un moyen de lutter contre la dégradation. L'importance de ce parc varie de façon substantielle selon les contextes locaux : les associations communautaires sont loin d'être développées uniformément et elles sont pratiquement inexistantes dans certains États. Mais la seule ville de Boston, par exemple, compte une vingtaine d'entreprises communautaires, dont la plus importante possède un millier de logements, soit près du tiers du parc de son territoire d'intervention.

6. Cette notion d'accessibilité correspond à un taux d'effort des ménages de 30 %.
Le conventionnement du logement privé, développé à partir des années soixante, repose sur des prêts bonifiés sécurisés. L'État s'engage à verser une indemnité pour compenser le faible niveau de loyer.
Le propriétaire, quant à lui, s'engage sur une période de vingt à quarante ans, sur son emprunt comme sur son contrat de location, retrouvant ensuite la liberté de fixation des prix.

Quelle est la spécificité de cette activité au regard du fonctionnement d'un opérateur privé ou d'un organisme public ? Elle repose sans doute sur l'articulation des différents objectifs poursuivis par ces associations : celui de pro-

© La Découverte | Téléchargé le 29/05/2024 sur www.cairn.info (IP: 105.156.2.40)

duction et de maintien d'un parc de logements accessibles aux ménages précarisés ; celui d'*empowerment*, et la poursuite d'actions collectives pour la défense des droits des habitants des quartiers concernés. Dès lors, l'activité des CDC ne se réduit en principe pas à la production et à la gestion de logements, elle implique des volets politique sociale et de formation, qui peuvent néanmoins être parfois considérablement réduits. Certaines CDC ont totalement abandonné la dimension politique au profit d'une démarche consensuelle et de management promue par la plupart des financeurs et des intermédiaires. La notion d'*empowerment* est alors interprétée de façon très individuelle, faisant reposer sur les individus la responsabilité de la situation de pauvreté dans laquelle ils vivent, et la capacité d'en sortir. La plupart du temps, les CDC tentent néanmoins de poursuivre ces missions, avec parfois des effets de balancier dans leur activité, souvent liés à la personnalité et aux priorités de leurs dirigeants. Dans cette perspective, leur structuration en coordination apparaît déterminante pour dépasser l'échelle locale et leur donner une visibilité politique. Les CDC du Massachusetts se sont par exemple regroupées au sein d'une coalition qui joue un rôle de lobbying et parfois de contrepouvoir efficace. Après une campagne de pétitions et de mobilisation, elles ont ainsi obtenu un accroissement des fonds de l'État et de la municipalité de Boston pour le logement aidé.

Il faut rappeler que la construction publique, déjà embryonnaire, est quasiment abandonnée aux États-Unis. Lui ont succédé des dispositifs d'aides à la personne et de crédits d'impôts.

Cette diversité d'objectifs, conjuguée avec une approche pragmatique et expérimentale, se traduit par la diversité des statuts de propriété, liés à la particularité de chaque montage mais surtout à la philosophie de chaque entreprise. Certaines CDC par exemple privilégient le statut coopératif, qui favorise l'organisation et l'autonomisation des habitants. Le principe est alors celui d'une propriété collective à laquelle la CDC peut fournir, à la demande, des prestations de gestion. Ce système permet par ailleurs à l'association de contrôler les prix du foncier en cas de revente, et de maintenir ainsi la vocation sociale de l'opération. D'autres expériences s'appuient sur des formes de copropriété partagées. On peut citer l'exemple d'une CDC bostonienne, sollicitée par l'association des locataires d'un immeuble de deux cents logements construit à la fin des années soixante par un promoteur privé avec un conventionnement fédéral. Au début des années quatre-vingt-dix, la convention arrivant à échéance et les plafonds des loyers étant menacés, l'association des locataires se tourne vers la CDC. Celle-ci propose un rachat des immeubles et la mise en place d'une copropriété partagée à égalité avec l'association des locataires, la CDC étant par ailleurs chargée de conduire un programme de réhabilitation. L'entreprise communautaire prend en charge la gestion du groupe, mais les habitants gardent la possibilité, au bout de deux ans, de changer de gérant. La présidente de l'association est par ailleurs membre de droit du Conseil d'administration de la CDC. La concertation mise en place pour déterminer le programme de travaux prend la forme d'un processus

© La Découverte | Téléchargé le 29/05/2024 sur www.cairn.info (IP: 105.156.2.40)

de véritable co-décision locataires/CDC bien éloigné de la concertation/information pratiquée en France en de telles occasions. Un simple objectif de protection des locataires aurait pu conduire, comme lors du rachat de copropriétés en difficulté en France, à une acquisition des logements par la CDC. Mais l'objectif de cogestion est ici tout aussi important que celui de protection, et contribue à produire un rapport à la collectivité bien différent.

À côté de ces opérations innovantes, les CDC développent une activité importante d'accession à la propriété, dans un pays où la propriété reste un modèle dominant. De ce point de vue, elles fonctionnent comme beaucoup d'autres acteurs immobiliers, leur rôle consistant à aider des ménages à monter des dossiers de financement. Elles gèrent par ailleurs un parc de logements locatifs important dans un rapport locataire/propriétaire ordinaire. De ce point de vue, les expériences sont très diverses selon les orientations de chacune des associations, mais c'est ici que s'exprime le plus frontalement la contradiction structurelle entre une logique d'entreprise et une logique d'*empowerment* ou d'autogestion. La plupart des entreprises communautaires optent pour une délégation de la gestion locative auprès d'un organisme extérieur, souvent à statut privé, chargé de recouvrir les loyers, d'entretenir les groupes de logement, et de négocier avec les locataires. Les CDC se trouvent alors en situation d'intermédiaire entre ces organismes gestionnaires et les associations d'habitants qui sont par ailleurs membres de droit de leur conseil d'administration. Elles cherchent à autonomiser ces associations en en formant les responsables et en leur donnant les moyens de leurs activités (fêtes, activités para-scolaires, camps de vacances, gestion d'un local collectif), en les intégrant dans le fonctionnement de la CDC. On peut ici aussi mesurer l'écart qui sépare ce fonctionnement de la représentation minoritaire et formelle des associations de locataires françaises dans les conseils d'administration des offices HLM. Mais, là encore, les pratiques renvoient à la culture dominante au sein de chaque entreprise et il arrive que les CDC se comportent comme des bailleurs avant tout soucieux de l'équilibre de leur gestion. Une évaluation portant sur trois CDC parmi les plus importantes[7] sur la côte Est montrait ainsi que les locataires considéraient la CDC comme un bailleur comme les autres. De même, les attributions semblent rester très contrôlées ; les règles d'attribution permettent de vérifier le casier judiciaire de tout demandeur et son endettement, excluant ainsi de fait les familles les plus en difficulté. La vocation sociale des CDC s'en trouve considérablement réduite.

De fait, c'est dans le mode coopératif ou la cogestion que l'expérience des CDC se révèle la plus innovante, car elle allie un mode de gestion participatif avec une forme de propriété sociale. Dans un rôle de bailleur social plus classique, l'activité des CDC reste parfois empreinte de paternalisme et de contrôle social ou bien réduite à une simple démarche gestionnaire. L'expérience des *Housing associations* en Grande-Bretagne, auxquelles la collectivité publique a reversé la propriété et la gestion du logement social, est marquée par ces mêmes limites. La nature du propriétaire n'est certes pas indifférente. La propriété publique, associative ou privée ouvre des

7. X. Briggs de Souza (*JFK school*) et E. J. Mueller, *From neighborhood to community. Evidence on the social effects of community development*, Community development research center, New York, 1997.

© La Découverte | Téléchargé le 29/05/2024 sur www.cairn.info (IP: 105.156.2.40)

voies de fonctionnement et de participation et surtout des garanties différentes. Mais le statut de propriété collective sous différentes formes permet d'engager véritablement une démarche de cogestion ou d'autogestion.

Les associations communautaires nord-américaines peuvent faire état d'un bilan important en terme de réalisation, non négligeable pour les habitants des quartiers concernées. Cependant, elles restent fortement contraintes et limitées par le cadre local et gestionnaire au sein duquel elles se structurent. Associations à but non lucratif, elles appartiennent à un tiers secteur qui négocie son existence au jour le jour d'où leur fragilité structurelle. Cette expérience met en valeur l'enjeu du positionnement du tiers secteur au regard de la puissance publique. Condamnée à compenser le retrait de l'État, son action, pour positive qu'elle soit, ne peut être que limitée. Néanmoins, la vitalité et l'inventivité du mouvement communautaire nord-américain sont également liées à son indépendance et à sa capacité d'initiative et de partenariats multiples. Aussi, cet appui public ne peut-il se concevoir comme un encadrement ou un contrôle pesant, et le tiers secteur ne saurait constituer un simple prolongement ou une forme d'externalisation de la puissance publique. Si le principe fondateur de ces entreprises est riche en potentialités et pourrait être expérimenté en France avec profit, il ne peut prendre son sens et trouver son efficacité que sur la base d'une présence de la puissance publique.

L'indépendance des entreprises communautaires est largement liée à leur capacité d'expertise, très importante au regard de celle de la plupart des associations françaises, car elles sont appuyées par des structures intermédiaires, et se sont souvent elles-mêmes professionnalisées. Cette évolution constitue le deuxième enjeu du développement d'un tiers secteur ancré dans le local. Comment perpétuer une tradition de représentation et d'autoorganisation de « ceux d'en bas », en sachant mobiliser et acquérir les capacités techniques nécessaires à des modes d'intervention de plus en plus complexes ? La mutualisation et l'échange des compétences constituent une réponse partielle qui nécessite une structuration de ces organisations locales à une échelle plus large que celle du quartier. L'accès à des expertises extérieures constitue une deuxième piste. En s'inspirant du *Community reinvestment act*, on pourrait imaginer en France une assistance gratuite de bureaux d'études ou d'experts, en échange de crédits d'impôts.

L'échelle d'intervention des CDC représente une troisième difficulté. La référence au quartier favorise un véritable ancrage et un fonctionnement démocratique, mais elle pose de sérieuses limites à l'action. Sans structuration plus large, le mouvement communautaire est condamné à s'attaquer de façon locale et ponctuelle aux effets indésirables des processus de ségrégation sociale et ethnique qui caractérisent les villes nord-américaines. D'une autre façon, les associations françaises sont elles aussi menacées par l'institutionnalisation. Leur articulation durable avec les mouvements sociaux constitue la meilleure garantie de leur efficacité sociale. ●

© La Découverte | Téléchargé le 29/05/2024 sur www.cairn.info (IP: 105.156.2.40)